

Jeugdhulp op school

Marjolein Bomhof & Michiel van der Grinten



In dit verslag gaan we in op het thema jeugdhulp op school. Het doel is om op basis van een select aantal onderzoeken een beeld te geven van wat we wel en niet weten over jeugdhulp op school. Het verslag sluit aan bij het webinar en de PowerPoint-presentatie over dit onderwerp van 26 mei 2020. De focus ligt op het funderend onderwijs; de basisscholen, middelbare scholen en het speciaal onderwijs. We beginnen met de raakvlakken tussen onderwijs en jeugdhulp, en een landelijk beeld van de aansluiting tussen beide domeinen. Vervolgens beschrijven we vormen van samenwerking. Daarna gaan we dieper in op drie thema's: een gezamenlijke aanpak op school, een bredere blik op preventie, en financiering van jeugdhulp op school. Deze verdiepende thema's zijn uitgekozen op basis van de vragen die deelnemers aan het webinar van tevoren hadden ingestuurd. We sluiten af met een samenvatting van wat we wel en niet weten vanuit onderzoek.

Verbinding onderwijs en jeugdhulp op landelijk niveau

Onderwijs en jeugdhulp hebben beide te maken gehad met ingrijpende veranderingen. In 2014 is het stelsel passend onderwijs ingevoerd en in 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Het belang van een verbinding tussen beide stelsels werd al in de wetgeving toegelicht¹: “Elk kind en elke jongere heeft recht op zowel passend onderwijs als een veilige, evenwichtige en stimulerende opvoeding. Een goede samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg draagt eraan bij om kinderen en jongeren te ondersteunen bij het opgroeien, hun ouders te ondersteunen bij het opvoeden en elk kind zo veel mogelijk passend onderwijs te bieden”. De wijze waarop de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp tot stand zou moeten komen is overgelaten aan het veld. De enige richtlijn die de wet benoemt is dat samenwerkingsverbanden en gemeenten overleg moeten voeren over de afstemming van hun plannen voor passend onderwijs en jeugdhulp.²

Ook staat niets in de wet over wat men wil bereiken met een verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Wel zijn er veel raakvlakken tussen de doelen van passend onderwijs en jeugdhulp (Ledoux et al, 2020b) en dat geeft inzicht in waar de meerwaarde van een goede verbinding kan liggen:

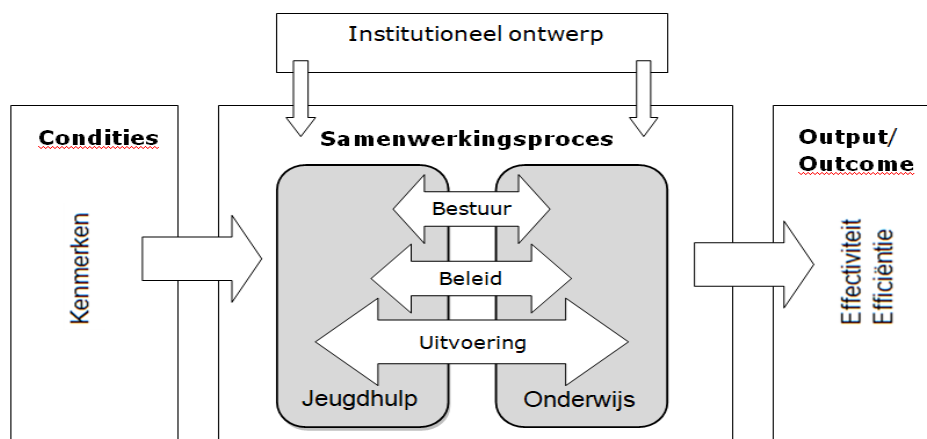
- Minder bestuurlijke drukte;
- Betere borging in beleid;
- Een betere samenhang en integratie van onderwijs, ondersteuning en zorg;
- Meer ruimte voor maatwerk;

¹ Wet passend onderwijs, Memorie van toelichting 2011, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33106-3.html>

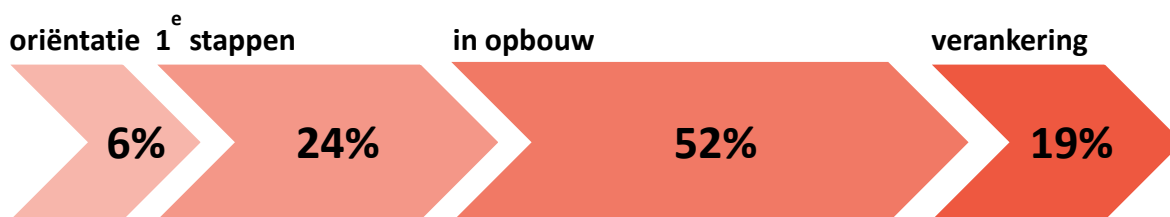
² Memorie van toelichting passend onderwijs: “Het is logisch dat er niet alleen afstemming plaatsvindt over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband, maar dat er ook overleg plaatsvindt over de plannen die de gemeente heeft voor de (jeugd-)zorg, over de manieren waarop bijvoorbeeld zorgtoewijzing plaatsvindt voor een kind en het gezin en over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Het ligt voor de hand om het overleg tussen onderwijs en gemeente via de lokale educatieve agenda te voeren”.

- Meer inzet op preventie en minder nadruk op labelen van problematiek;
- Meer keuzevrijheid voor ouders en minder regeldruk;
- Goed toegeruste professionals.

De verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp speelt zich af op verschillende niveaus: op bestuur-, beleids- en uitvoeringsniveau. Dit is in de onderstaande figuur te zien.



Uit de landelijke inventarisatie over de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs blijkt dat de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp nog volop in beweging is (Van der Grinten et al., 2018). Hieronder is te zien dat ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden nog bezig is de verbinding op te bouwen, maar dat er ook regio's zijn die aan het begin van de verbinding staan of juist vergevorderd zijn. Gezien de landelijke inventarisatie twee jaar geleden is gehouden, kan het zijn dat de situatie ondertussen is veranderd.



(volgens de samenwerkingsverbanden)

Samenwerkingsverbanden beoordelen de stand van zaken ten aanzien van de verbinding in het algemeen negatiever dan gemeenten. Eén op de drie samenwerkingsverbanden en één op de vier gemeenten is ronduit ontevreden over de verbinding (Van der Grinten et al., 2018). Intern begeleiders (primair onderwijs) en zorgcoördinatoren (voortgezet onderwijs) van scholen zijn wel redelijk tevreden over de samenwerking met jeugdhulpverleners (Ledoux et al., 2019). In het primair onderwijs zijn ze meer tevreden dan in het voortgezet onderwijs. Er is nog geen landelijk onderzoek gedaan naar hoe jeugdhulpprofessionals tegen de samenwerking met het onderwijs aankijken.

Samenwerkingsvormen jeugdhulp en onderwijs

Gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben aangegeven op welke manier tussen onderwijs en jeugdhulp wordt samengewerkt in hun regio (Van der Grinten et al., 2018). Hieronder is het aandeel gemeenten en samenwerkingsverbanden te vinden dat de samenwerking typeert als 'schotten', 'ketens', 'netwerk' en 'integraal'. Bij elke samenwerkingsvorm hebben we de karakteriserende kenmerken beschreven. Het keten- en netwerkmodel komen het meest voor.

15% schotten	40% keten	40% netwerk	5% integraal
			
Onderwijs en jeugdhulp opereren los van elkaar. Er zijn gescheiden geldstromen en verantwoordelijkheden. De nadruk ligt op afbakening van rollen, taken en budgetbewaking.	Er is sprake van geschakelde verantwoordelijkheden, een vaste koppeling van disciplines en een vaste volgorde van handelen. De nadruk ligt op versterken van overgangen tussen schakels.	Dit model draait om interactie tussen disciplines zonder vastgelegde volgorde van handelen. De nadruk ligt op netwerkvorming en netwerksturing.	Er is een multi-disciplinair team met mandaat en eigen budget. De nadruk ligt op handelingsruimte voor professionals en bundeling van expertise en geldstromen.

Naast de samenwerkingsvorm is ook bekend hoe vaak verschillende soorten jeugdhulp aanwezig zijn op school (Ledoux et al., 2019). Dit onderzoek is gedaan onder intern begeleiders en zorgcoördinatoren; er is nog geen onderzoek vanuit het perspectief van jeugdhulpprofessionals. Ruim driekwart van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs geeft aan een vast contactpersoon bij de jeugdhulp te hebben. Op ongeveer de helft van scholen zijn eerstelijns hulpverleners (zoals wijkteams, jeugdteams of maatschappelijke werkers) regelmatig of vaak aanwezig. Slechts op een klein deel van de scholen (minder dan 20%) is geen of zelden eerstelijns jeugdhulp. In het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs zijn bij een derde van de scholen ook vaak of regelmatig tweedelijns hulpverleners (specialistische zorgaanbieders) op school aanwezig.

Het samenwerkingsmodel hangt samen met de tevredenheid van gemeenten en samenwerkingsverbanden over de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp (Van der Grinten et al., 2018). Men is bij het schottenmodel het minst tevreden, bij keten iets meer tevreden en bij netwerk nog iets meer tevreden. De groep met het integraal model is te klein om iets over te zeggen. Er is geen onderzoek in de uitvoering gedaan naar de effectiviteit. Om deze reden is dan ook niet bekend of bepaalde samenwerkingsmodellen leiden tot meer opbrengsten voor professionals, leerlingen en ouders dan andere modellen.

Een gezamenlijke aanpak jeugdhulp op school

Een vaak voorkomende vraag bij onderwijs- en jeugdhulppartijen is hoe men tot een goede samenwerking komt. Er zijn meerdere succesfactoren in de samenwerking die uit onderzoek bekend zijn (Van der Grinten et al., 2018):

- Gedeelde visie: dezelfde doelen en aanpak voor ogen, gedeeld gevoel voor urgentie;
- Onderling vertrouwen: persoonlijk contact, transparantie, inzicht in elkaars werkwijze en vertrouwen dat de ander doet wat is afgesproken;
- Goede randvoorwaarden: voldoende tijd en deskundigheid, korte lijnen;
- Borging in beleid en bestuur: beleidskader ondersteunt de praktijk, afspraken over wie wat betaalt en monitoring & evaluatie vindt plaats;
- Sturing: duidelijkheid over taakverdeling en eindverantwoordelijkheid.

Dit zijn zaken die logisch overkomen, maar desalniettemin niet vanzelfsprekend zijn in de samenwerking. In het kader van de landelijke evaluatie passend onderwijs zijn er integrale casestudies gedaan waarbij er 10 samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs vier jaar gevolgd zijn. Voor deze casestudies hebben er elk jaar interviews met samenwerkingsverbanden, schoolbestuurders en scholen plaatsgevonden (Ledoux et al., 2020a). Uit dit onderzoek komt naar voren dat onderwijsprofessionals leerlingen bekijken vanuit een ander perspectief en ander woordgebruik hanteren als het gaat om de doelen en aanpak van de ondersteuning van leerlingen in vergelijking met jeugdhulpprofessionals. Dit kan ertoe leiden dat onderwijs en jeugdhulp langs elkaar heen werken, zelfs als ze fysiek op dezelfde plek zijn.

Een verklaring voor het langs elkaar heen werken van onderwijs- en jeugdhulpprofessionals kan zijn dat zij geneigd zijn om hun onderlinge contact te richten op het bespreken van specifieke leerlingcasussen (Van Yperen et al., 2019; Wienen, 2019). Een gesprek op abstracter niveau over bijvoorbeeld de onderlinge verwachtingen en taakverdeling komt weinig voor. Onderstaande voorbeelden over een gezamenlijke aanpak van onderwijs en jeugdhulp laten zien dat de invulling hiervan erg per school of wijk kan verschillen (Ledoux et al., 2020a; Van der Grinten et al., 2018):

- Per school of per wijk is er een gezamenlijk overleg over leerlingen met een zorgvraag;
- Jeugdhulpmedewerker komt op een vast moment per week op school voor vragen of spreekuur;
- Jeugdhulp en intern begeleider/zorgcoördinator doen samen huisbezoeken of observaties om zorgbehoeften te inventariseren;
- Jeugdhulp biedt lichte hulp in de klas;
- Jeugdhulp biedt lichte hulp individueel;
- Jeugdhulp verwijst door naar specialistische zorg;
- Er is een vast jeugdhulpaanbod op school: bijvoorbeeld een onderwijszorgarrangement.

De grote diversiteit laat het belang zien om verwachtingen en aanpakken in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp te expliciteren.

Een bijzonder voorbeeld van jeugdhulp op school is het onderwijszorgarrangement. Voor scholen met een relatief grote groep jongeren met een zorgbehoefte kan een vast integraal aanbod van onderwijsondersteuning, jeugdhulp en/of andere zorg van toegevoegde waarde

zijn. Onderwijszorgarrangementen variëren van kortdurende begeleiding of intensieve behandeling op school tot combinaties van dagbehandeling en onderwijs in een intensieve behandelsetting en ondersteuning bij het terugleiden van leerlingen naar regulier onderwijs (Van der Grinten, 2018). De onderwijszorgarrangementen richten zich vaak niet alleen op jeugdhulp maar ook op zorg die uit andere wettelijke kaders wordt betaald, zoals de Wet op Maatschappelijke Ondersteuning en soms de Wet Langdurige Zorg of de Zorgverzekeringswet.

Een bredere blik op preventie

Directeuren van samenwerkingsverbanden en beleidsmedewerkers van gemeenten ervaren dat samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp bijdraagt aan het terugdringen van het aantal thuiszitters (Van der Grinten et al., 2018). Maar landelijke cijfers laten juist een groei te zien van het aantal leerlingen dat minstens drie maanden geen onderwijs meer volgt³. Het jeugdhulpgebruik in Nederland stijgt en jeugdhulptrajecten zijn intensiever en langduriger dan voorheen. Gemeenten komen in de knel met hun jeugdbudget (Van Yperen et al., 2019; Peeters, 2019). De evaluatie van de Jeugdwet (Friele et al., 2018) laat zien dat in het bijzonder kwetsbare groepen ouders en jongeren aangeven dat zij lang moeten wachten op jeugdhulp.

Een verklaring voor de toenemende cijfers zou kunnen zijn dat de inzet op preventie van zorgproblematiek bij leerlingen onvoldoende van de grond komt (Van Yperen et al., 2019; Ledoux et al., 2020b). Zo zijn wijkteams in eerste instantie opgezet om preventieve lichte jeugdhulp te verlenen aan kinderen, met het idee dat dit op lange termijn kan voorkomen dat er intensievere en duurdere zorg nodig is. Wijkteams zijn echter niet overal goed in staat zijn om lichte hulp te bieden. Vaker fungeren ze als doorverwijzers, waardoor er sprake is van een opstapeling van meerdere typen hulp in plaats van preventie (Friele et al., 2018).

Daarnaast wijzen onderzoekers erop dat de praktijk veel nadruk legt op kindfactoren en de invloed van de omgeving op het gedrag van kinderen soms vergeet (Wienen, 2019). Zorgverleners kunnen vanuit hun professie geneigd zijn tot diagnosticeren, indiceren en medicalisering. Leraren lijken ook geneigd te blijven om individuele kinderen te labelen, beneden gemiddeld presteren te problematiseren en oorzaken voor problematisch gedrag in kindfactoren te zoeken in plaats van bij de omgeving of bij zichzelf (Wienen, 2019). Hiermee wordt preventie erg smal ingezet, namelijk in termen van het identificeren en labelen van gedragsproblematiek van kinderen. Oog voor de invloed van de omgeving en een gezamenlijke inzet op het creëren van een positieve en beschermende omgeving wordt vergeten. Ook het betrekken van ouders in de verbinding onderwijs en jeugd krijgt weinig aandacht. Onderzoek wijst echter juist op het belang van onder meer een goed netwerk van ondersteunende volwassenen, duidelijke normen en regels, erkenning voor positief gedrag en een positieve vrijetijdsbesteding voor preventie van problematiek bij kinderen (Van Yperen et al., 2019). Dit laat zien dat een bredere blik op preventie nodig is.

Financiering van een integrale aanpak

Eerder zagen we dat zo'n 5% van de gemeenten en samenwerkingsverbanden werken volgens een integrale aanpak waarbij onderwijs en jeugdhulp als een gezamenlijk team werken. Een

³ De verbeterde registratie van thuiszitters kan ook (deels) een verklaring zijn voor de stijging.

veel voorkomend knelpunt is de financiering van zo'n aanpak (Van der Grinten et al., 2018). Het is niet altijd duidelijk welke ondersteuning en zorg door welke partij betaald zou moeten worden. Scholen hebben er soms veel werk aan om financiering van zorg in onderwijstijd vanuit bijvoorbeeld gemeenten en samenwerkingsverbanden rond te krijgen. In andere gevallen duurt het lang voordat partijen eruit zijn wie welke zorg betaalt en zorgt dit voor vertraging in het kunnen aanbieden van passende ondersteuning (Ledoux et al., 2020a).

Desondanks zien we vooruitgang. Er zijn talloze pilots en experimenten bezig om een integrale aanpak en de financiering hiervan mogelijk te maken (Van der Grinten et al., 2018). Vele gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben voorbeelden aangeleverd van de pilots waar ze mee bezig zijn. Een selectie van voorbeelden gaan over: het bepalen van de ondersteunings-/zorgvraag van leerlingen, het selecteren van 1 of 2 vaste zorgaanbieders die hieraan tegemoet kunnen komen en het maken van afspraken vooraf over wie bijdraagt aan het betalen van de kosten. Regelmatig wordt er dan een vast integraal budget vrijgemaakt, waarover achteraf verantwoording plaatsvindt vanuit de school en/of zorgaanbieder. Er is nog geen (landelijk) onderzoek gedaan over de vraag of integrale financiering van onderwijszorgaanbod leidt tot betere zorg, meer efficiëntie en minder regeldruk bij scholen en ouders.

Samenvattend: wat weten we wel en niet van jeugdhulp op school

Opvallend is dat de meeste onderzoeken óf vanuit het onderwijs óf vanuit de jeugdhulp zijn uitgevoerd. Onderzoeken die beide perspectieven meenemen, zijn nog schaars. Onderzoek waar wel beide perspectieven in zijn meegenomen, richt zich vaak op het beleids- en bestuursniveau. Zo weten we over welke onderwerpen gemeenten en samenwerkingsverbanden overleggen en hoe de gemeenten en samenwerkingsverbanden tegen de verbinding aan kijken. Op uitvoeringsniveau weten we echter een stuk minder. Zo weten we in het algemeen hoe tevreden onderwijsprofessionals zijn over de samenwerking met jeugdhulp, maar ontbreekt dit aan de kant van de jeugdhulpprofessionals. Ook zijn er allerlei voorbeelden van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp in de uitvoering bekend, maar zijn deze vaak niet geëvalueerd. Zo is er geen onderzoek gedaan naar de samenhang tussen verschillende samenwerkingsmodellen en opbrengsten voor professionals, ouders en leerlingen. Als laatste zien we dat er volop wordt geëxperimenteerd met de integrale financiering van onderwijs en zorg, maar dat er weinig zicht is op de opbrengsten daarvan.

Literatuurlijst

- Friele, R., Bruning, M., Bastiaanssen, I., Boer, R. de, Bucx, A., Groot, J. de, Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Yperen, T. van, & Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie*. Utrecht: Nivel.
- Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019) *Monitor scholen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Van Eck, P., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2020a). *Passend onderwijs in de praktijk deel 2: Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017*. Kohnstamm Instituut: Amsterdam.
- Ledoux, G., Van Eck, P., Schoevers, E., Van Aarsen, E., Van der Grinten, M., & Bomhof, M. (2020b). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel 3: Onderzoek naar de impact van passend onderwijs op leerlingen, de rol van samenwerkingsverbanden, en de verbinding van onderwijs en jeugdhulp*. Amsterdam / Utrecht: Kohnstamm Instituut / Oberon.
- Peeters, C. (2019). *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten*. Utrecht: Significant.
- Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs-jeugdhulp*. Utrecht: Oberon.
- Van Yperen, T., Van de Maat, A. & Prakken, J. (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik*. Utrecht: Nji.
- Wienen, A.W. (2019). *Inclusive education: from individual to context*.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 4 juni 2020

In opdracht van het Steunpunt Passend Onderwijs